Deutscher Bundestag **Drucksache 19/163**

19. Wahlperiode 05.12.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10) über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5, 7a und 8 G 10

(Berichtszeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2016)

Inhaltsverzeichnis

Seite

I. Grundlagen der Berichtspflicht 2

II. Kontrolle der Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 2

1. Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium 2
2. Kontrolle durch die G 10-Kommission 3

III. Beschränkungen in Einzelfällen nach § 3 G 10 4

1. Allgemeine Voraussetzungen 4
2. Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen 5
3. Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren 5

IV. Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10 6

1. Allgemeine Voraussetzungen 6
2. Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen 7
3. Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren 8

V. Strategische Beschränkungen nach § 8 G 10 8

VI. Übermittlungen nach § 7a und § 4 Absatz 4 G 10 9

I. Grundlagen der Berichtspflicht

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) sind das Briefgeheimnis sowie das Post- und Fernmeldegeheimnis unverletzlich. Das Grundrecht gewährleistet die freie Entfaltung der Persönlichkeit durch einen privaten, vor der Öffentlichkeit verborgenen Austausch von Kommunikation und schützt damit zugleich die Würde des Menschen. Es begründet ein Abwehrrecht gegen die Öffnung von Briefen und die Einsichtnahme in sie sowie gegen das Abhören, die Kenntnisnahme und das Aufzeichnen des Inhalts der Telekommunikation, aber auch gegen die Erfassung ihrer Umstände, die Auswertung des Inhalts und die Nutzung gewonnener Daten. Die Kenntnisnahme des Inhalts von Briefen und das Abhören von Telefongesprächen sind ein intensiver Grundrechtseingriff, der umso schwerer wiegt, wenn der Betroffene wegen der gebotenen Heimlichkeit nicht an dem betreffenden Anordnungsverfahren beteiligt ist.

Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses dürfen gemäß Artikel 10 Absatz 2 GG nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004, 1 BvF 3/92 Rn. 100 bis 102). Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt. Eine solche Beschränkung enthält das Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10-Gesetz – G 10).

Gemäß § 1 Absatz 1 Nummer 1 G 10 sind die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder, der Militärische Abschirmdienst (MAD) und der Bundesnachrichtendienst (BND) berechtigt, zur Abwehr von drohenden Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes einschließlich der Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages die Telekommunikation zu überwachen und aufzuzeichnen sowie die dem Brief- oder Postgeheimnis unterliegenden Sendungen zu öffnen und einzusehen. Nummer 2 der Vorschrift regelt weitere spezifische Befugnisse des BND.

Die weiteren Voraussetzungen richten sich danach, ob Beschränkungen in Einzelfällen gemäß § 3 G 10 (sogenannte Individualmaßnahmen) oder strategische Beschränkungen nach § 5 oder § 8 G 10 für internationale Telekommunikationsbeziehungen vorgenommen werden sollen. Unter den Voraussetzungen des § 7a G 10 darf der BND durch Beschränkungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, 3, 7 und 8 G 10 erhobene personenbezogene Daten an mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betraute ausländische öffentliche Stellen übermitteln.

Das Parlamentarische Kontrollgremium erstattet dem Deutschen Bundestag gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 G 10 jährlich einen Bericht über Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den vorgenannten Vorschriften. Dabei sind die Geheimhaltungsgrundsätze nach § 10 Absatz 1 des Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz – PKGrG) zu beachten.

Seinen letzten Bericht hat das Gremium am 16. Februar 2017 (Bundestagsdrucksache 18/11227) vorgelegt. Er erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015. Der vorliegende Bericht setzt diese Berichterstattung fort und umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2016.

II. Kontrolle der Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10

Gemäß § 1 Absatz 2 G 10 unterliegen Beschränkungsmaßnahmen, die von Behörden des Bundes durchgeführt werden, der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium und durch eine besondere Kommission (G 10-Kommission). Werden solche Maßnahmen von Behörden der Länder durchgeführt, obliegt die Kontrolle entsprechenden Gremien auf Länderebene. Angesichts der Bedeutung des Grundrechts aus Artikel 10 und der Schwere des jeweiligen Eingriffs tragen die Nachrichtendienste, die beteiligten Ministerien und die sie kontrollierenden Gremien im gesamten Prozess der Beantragung, Genehmigung, Durchführung, Beendigung und Mitteilung einer Beschränkungsmaßnahme und der betreffenden Erhebung, Verarbeitung, Nutzung und Übermittlung personenbezogener Daten sowie der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene eine hohe Verantwortung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium

Gemäß § 1 Absatz 1 PKGrG unterliegt die Bundesregierung hinsichtlich der Tätigkeit des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV), des MAD und des BND der Kontrolle durch das Parlamentarische Kontrollgremium.

Der Deutsche Bundestag wählt dessen Mitglieder gemäß § 2 Absatz 1 und 2 PKGrG zu Beginn jeder Wahlperiode aus seiner Mitte. Er bestimmt die Zahl der Mitglieder, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Gremiums.

Am 16. Januar 2014 beschloss der Deutsche Bundestag für die 18. Wahlperiode ein aus neun Mitgliedern bestehendes Parlamentarisches Kontrollgremium einzusetzen und wählte die Bundestagsabgeordneten Clemens Binninger, Manfred Grund, Stephan Mayer (Altötting), Armin Schuster (Weil am Rhein) (alle CDU/CSU), Gabriele Fograscher, Michael Hartmann (Wackernheim), Burkhard Lischka (alle SPD), Dr. André Hahn (DIE LINKE.) und Hans-Christian Ströbele (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zu dessen Mitgliedern. Das Parlamentarische Kontrollgremium konstituierte sich am selben Tage. Der Abgeordnete Michael Hartmann (Wakkernheim) (SPD) hat am 4. Juli 2014 seinen Verzicht auf die Mitgliedschaft im Parlamentarischen Kontrollgremium erklärt. Der Deutsche Bundestag wählte am 9. Oktober 2014 den Abgeordneten Uli Grötsch (SPD) zu seinem Nachfolger. Im Berichtszeitraum, der sich auf das Jahr 2016 erstreckt, bestimmte das Gremium Clemens Binninger, MdB (CDU/CSU) zu seinem Vorsitzenden und Dr. André Hahn, MdB (DIE LINKE.) zu dessen Stellvertreter.

Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in seinem Beschluss vom 20. September 2016 festgestellt, dass dem Parlamentarischen Kontrollgremium die politische Kontrolle im Anwendungsbereich des G 10 im Sinne einer „allgemeinen Kontrolle über die Durchführung des G 10“ obliegt (2 BvE 5/15, Rn. 53). Das gemäß § 10 Absatz 1 G 10 für die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen auf Bundesebene zuständige Bundesministerium des Innern unterrichtet dazu das Parlamentarische Kontrollgremium gemäß § 14 Absatz 1 Satz 1 G 10 in Abständen von höchstens sechs Monaten über die Durchführung des G 10. Diese Halbjahresberichte enthalten einen Überblick über Anlass, Umfang, Dauer, Ergebnis und Kosten der im Berichtszeitraum ergriffenen Beschränkungsmaßnahmen. Die entsprechenden Berichte für das Jahr 2016 sind wesentliche Grundlage des vorliegenden Berichts.

2. Kontrolle durch die G 10-Kommission

Die G 10-Kommission besteht gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 G 10 aus dem Vorsitzenden, der die Befähigung zum Richteramt besitzen muss, und drei Beisitzern sowie vier stellvertretenden Mitgliedern, die an den Sitzungen mit Rede- und Fragerecht teilnehmen können. Die Mitglieder der Kommission nehmen ein öffentliches Ehrenamt wahr und werden gemäß § 15 Absatz 1 Satz 4 G 10 vom Parlamentarischen Kontrollgremium nach Anhörung der Bundesregierung für die Dauer einer Wahlperiode des Deutschen Bundestages mit der Maßgabe bestellt, dass ihre Amtszeit erst mit der Neubestimmung der Mitglieder der Kommission, spätestens jedoch drei Monate nach Ablauf der Wahlperiode endet.

Das Parlamentarische Kontrollgremium der 18. Wahlperiode bestellte am 16. Januar 2014 Andreas Schmidt (Vorsitzender), Dr. Bertold Huber (Stellvertretender Vorsitzender), Frank Hofmann und Ulrich Maurer als ordentliche sowie Dr. Wolfgang Götzer, Michael Hartmann (Wackernheim), MdB (SPD) und Halina Wawzyniak, MdB (DIE LINKE.) als stellvertretende Mitglieder der G 10-Kommission der 18. Wahlperiode. Wolfgang Wieland wurde am 12. März 2014 als weiteres stellvertretendes Mitglied des Gremiums bestellt. Der Bundestagsabgeordnete Michael Hartmann hat am 4. Juli 2014 seinen Verzicht auf die Mitgliedschaft in der G 10-Kommission erklärt. Für ihn wurde am 17. Dezember 2014 Burkhard Lischka, MdB (SPD) als Nachfolger bestellt, der am 2. Dezember 2015 von Hans-Joachim Hacker abgelöst wurde.

Die Kommission tritt gemäß § 15 Absatz 4 Satz 1 G 10 mindestens einmal im Monat zusammen. Ihre Mitglieder sind gemäß § 15 Absatz 1 Satz 3 G 10 in ihrer Amtsführung unabhängig und Weisungen nicht unterworfen. Gemäß Absatz 5 der Vorschrift entscheidet die Kommission von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen. Die Kontrollbefugnis der Kommission erstreckt sich auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der nach dem G 10 erlangten personenbezogenen Daten durch Nachrichtendienste des Bundes einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene. Der Kommission und ihren Mitarbeitern ist dabei insbesondere Auskunft zu ihren Fragen zu erteilen, Einsicht in alle Unterlagen, insbesondere in die gespeicherten Daten und in die Datenverarbeitungsprogramme, zu gewähren, die im Zusammenhang mit der Beschränkungsmaßnahme stehen, und jederzeit Zutritt in alle Diensträume zu gewähren. Über Übermittlungen des Bundesnachrichtendienstes an ausländische

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

öffentliche Stellen gemäß § 7a G 10 wird die Kommission vom zuständigen Bundesministerium monatlich unterrichtet.

Die Mitglieder der G 10-Kommission nehmen eine verantwortungsvolle quasi-richterliche Aufgabe wahr. Ihre Prüfung tritt bis zur etwaigen Mitteilung einer Maßnahme an den Betroffenen an die Stelle des Rechtsweges. Das Bundesverfassungsgericht führt diesbezüglich bereits in Leitsatz 4 seines Urteils vom 15. Dezember 1970 (2 BvF 1/69) aus, Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 GG verlange, dass das Gesetz zu Artikel 10 GG eine Nachprüfung vorsehen müsse, die materiell und verfahrensmäßig der gerichtlichen Kontrolle gleichwertig sei, auch wenn der Betroffene keine Gelegenheit habe, in diesem „Ersatzverfahren“ mitzuwirken. In seinem Beschluss vom 13. Juli 1993 (1 BvR 1016/93) betont das Bundesverfassungsgericht zudem, dass die G 10-Kommission ein Kontrollorgan eigener Art außerhalb der rechtsprechenden Gewalt sei, das als Ersatz gerade für den fehlenden gerichtlichen Rechtsschutz diene. In seinem Beschluss vom 20. September 2016 führt das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus aus, dass die G 10-Kommission durch die Entscheidung über Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen im „Funktionsbereich der Exekutive“, „mithin im ‚operativen‘ Bereich‘“ tätig werde. Sie diene als eine „neutrale Instanz“ „der Einbindung der Exekutive“ und der „kompensatorischen Repräsentation“ der Interessen des Betroffenen durch eine laufende und umfassende Rechtskontrolle (2 BvE 5/15, Rn. 54).

Die Kontrollfunktion der G 10-Kommission erstreckt sich in erster Linie auf die angeordneten, aber noch nicht vollzogenen Beschränkungsmaßnahmen, die sie zu genehmigen oder abzulehnen hat. Sie ist um Genehmigung zu ersuchen, wenn einem Betroffenen die Beschränkungsmaßnahme nicht mitgeteilt werden soll (§ 12 Absatz 1 Satz 5 G 10). Sie wird von Amts wegen insbesondere auf Beschwerden eines Bürgers tätig, wenn er sein Grundrecht aus Art. 10 GG verletzt glaubt (1 BvR 1016/93, Rn. 4). Damit ist die von G 10-Kommission „ausgeübte Kontrolltätigkeit eine Kontrolle, welche die Rechtmäßigkeit heimlicher staatlicher Überwachungsmaßnahmen prozedural absichert“ (2 BvE 5/15, Rn. 57).

Im Rahmen der monatlichen Sitzungen der G 10-Kommission wurden alle im Berichtszeitraum zur Entscheidung anstehenden Beschränkungsmaßnahmen nach Einsichtnahme in die betreffenden Originalakten sowie nach ausführlicher Unterrichtung durch die in der Sitzung anwesenden Mitarbeiter der beantragenden Nachrichtendienste, der betroffenen Ministerien und des Bundeskanzleramtes im Detail erörtert und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen genehmigt, ergänzt bzw. verlängert. Zu besonderen Vorkommnissen und aktuellen Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich erbat die Kommission im Bedarfsfall ausführliche Berichte und ließ sich von den Mitarbeitern der Dienste eingehend die näheren Hintergründe erläutern. Darüber hinaus informierten sich die Mitglieder der Kommission und ihre Mitarbeiter im Rahmen von Informations- und Kontrollbesuchen bei den Diensten über die konkrete Durchführung der betreffenden Maßnahmen und die Einhaltung der gesetzlichen Be-stimmungen. In diesem Rahmen wurde die Kommission auch über technische Neuerungen und aktuelle Entwicklungen unterrichtet. Im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags entschied die Kommission auf Grund von Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern über die Zulässigkeit und Notwendigkeit von Beschränkungsmaßnahmen und setzte die Beschwerdeführer über das Ergebnis ihrer Entscheidung in Kenntnis.

III. Beschränkungen in Einzelfällen nach § 3 G 10

1. Allgemeine Voraussetzungen

Gemäß § 3 Absatz 1 G 10 dürfen Beschränkungen des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 G 10 in Einzelfällen (sogenannte Individualmaßnahmen) unter den dort bezeichneten Voraussetzungen angeordnet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand

1. Straftaten des Friedensverrats oder des Hochverrats (§§ 80 bis 83 des Strafgesetzbuches),
2. Straftaten der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates (§§ 84 bis 86, 87 bis 89b, 89c Absatz 1 bis 4 des Strafgesetzbuches, § 20 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 des Vereinsgesetzes),
3. Straftaten des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 94 bis 96, 97a bis 100a des Strafgesetzbuches),
4. Straftaten gegen die Landesverteidigung (§§ 109e bis 109g des Strafgesetzbuches),
5. Straftaten gegen die Sicherheit der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen der nichtdeutschen Vertragsstaaten des Nordatlantikvertrages (§§ 87, 89, 94 bis 96, 98 bis 100, 109e bis 109g des Strafgesetzbuches in Verbindung mit § 1 des NATO-Truppen-Schutzgesetzes),

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6. Straftaten nach
   a) den §§ 129a bis 130 des Strafgesetzbuches sowie
   b) den §§ 211, 212, 239a, 239b, 306 bis 306c, 308 Absatz 1 bis 3, § 315 Absatz 3, § 316b Absatz 3 und § 316c Absatz 1 und 3 des Strafgesetzbuches, soweit diese sich gegen die freiheitliche Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes richten,
7. Straftaten nach § 95 Absatz 1 Nummer 8 des Aufenthaltsgesetzes,
8. Straftaten nach den §§ 202a, 202b und 303a, 303b des Strafgesetzbuches, soweit sich die Straftat gegen die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere gegen sicherheitsempfindliche Stellen von lebenswichtigen Einrichtungen richtet, oder
9. [seit 1. Januar 2017] Straftaten nach § 13 des Völkerstrafgesetzbuches

plant, begeht oder begangen hat. Gleiches gilt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand Mitglied einer Vereinigung ist, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, Straftaten zu begehen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind.

Gemäß § 3 Absatz 2 G 10 ist die Anordnung einer Beschränkungsmaßnahme nur zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Sie darf sich nur gegen den Verdächtigen (sogenannter Hauptbetroffener) oder gegen Personen richten, von denen auf Grund bestimmter Tatsachen anzunehmen ist, dass sie für den Verdächtigen bestimmte oder von ihm herrührende Mitteilungen entgegennehmen oder weitergeben oder dass der Verdächtige ihren Anschluss benutzt (sogenannte Nebenbetroffene). Maßnahmen, die sich auf Sendungen beziehen, sind nur hinsichtlich solcher Sendungen zulässig, bei denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie von dem, gegen den sich die Anordnung richtet, herrühren oder für ihn bestimmt sind. Abgeordnetenpost von Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Länder darf nicht in eine Maßnahme einbezogen werden, die sich gegen einen Dritten richtet.

2. Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Die Anordnung einer Beschränkung im Einzelfall ist gemäß § 10 Absatz 5 Satz 1 G 10 auf höchstens drei Monate zu befristen. Sie kann gemäß § 10 Absatz 5 Satz 2 G 10 auf Antrag um jeweils nicht mehr als drei Monate verlängert werden, soweit die gesetzlichen Voraussetzungen fortbestehen. Da der Berichtszeitraum zwölf Monate umfasst, können die nachfolgend aufgeführten Individualmaßnahmen also aus dem Vorberichtszeitraum 2015 übernommen, im Berichtszeitraum 2016 neu begonnen und in diesem beendet oder verlängert worden sein.

Im Jahr 2016 wurde nach Genehmigung durch die G 10-Kommission vom BfV, vom BND und vom MAD im ersten Halbjahr 118 und im zweiten Halbjahr 143 Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 durchgeführt. Im Vergleich dazu belief sich die Zahl der Beschränkungsmaßnahmen im Berichtszeitraum 2015 auf 106 Einzelmaßnahmen im ersten und 87 Einzelmaßnahmen im zweiten Halbjahr.

Auf das BfV entfielen 100 Einzelmaßnahmen im ersten und 124 Einzelmaßnahmen im zweiten Halbjahr 2016. Davon wurden im ersten Halbjahr 45 neu begonnen und 55 aus dem Jahr 2015 fortgeführt. Im zweiten Halbjahr waren es 50 neu begonnene und 74 aus dem ersten Halbjahr 2016 fortgeführte Maßnahmen. Die Tätigkeit des BND betrafen 2016 im ersten Halbjahr 15 Anordnungen, von denen elf aus dem Vorberichtszeitraum übernommen wurden. Im zweiten Halbjahr 2016 waren es 18 Anordnungen, von denen zwölf aus der ersten Jahreshälfte übernommen wurden. Seitens des MAD wurden im ersten Halbjahr 2016 drei Maßnahmen durchgeführt, von denen eine aus dem Vorberichtszeitraum übernommen wurde und im zweiten Halbjahr eine Maßnahme nach § 3 G 10 durchgeführt, die aus dem ersten Halbjahr 2016 übernommen wurde.

Die Anzahl der Hauptbetroffenen nach § 3 Absatz 1 G 10 schwankte zwischen 386 im ersten und 431 im zweiten Halbjahr 2016 (zum Vergleich: erstes und zweites Halbjahr 2015 zwischen 336 und 322 Hauptbetroffene). Die Anzahl der Nebenbetroffenen nach § 3 Absatz 2 G 10 betrug im Jahr 2016 im ersten und im zweiten Halbjahr 317 (zum Vergleich: erstes und zweites Halbjahr 2015 zwischen 249 und 224 Nebenbetroffene). Die durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen erstreckten sich auf insgesamt 1.767 überwachte Telekommunikationsanschlüsse im ersten Halbjahr 2016 und 1.980 Telekommunikationsanschlüsse im zweiten Halbjahr 2016 (zum Vergleich: 1.502 im ersten Halbjahr und 1.336 im zweiten Halbjahr 2015).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die den Zuständigkeitsbereich des BfV betreffenden Anordnungen umfassten auch im Berichtsjahr 2016 einen Großteil der in § 3 Absatz 1 G 10 aufgeführten Straftaten. Sie betrafen (jeweils differenziert nach erstem und zweitem Halbjahr 2016) insbesondere die Bereiche Islamismus (61 bzw. 78 Verfahren) und Ausländerextremismus (drei bzw. vier Verfahren) sowie den nachrichtendienstlichen Bereich (33 bzw. 39 Verfahren). Im Bereich Linksextremismus gab es kein Verfahren, im Rechtsextremismus in jedem Halbjahr drei Verfahren. Alle genannten Einzelmaßnahmen des BND (15 im ersten Halbjahr und 18 im zweiten Halbjahr 2016) waren ausschließlich dem islamistischen Bereich zuzuordnen. Beim MAD betrafen die Maßnahmen ebenfalls den Bereich Islamismus (zwei im ersten Halbjahr und keine im zweiten Halbjahr 2016) sowie den nachrichtendienstlichen Bereich (eine im ersten Halbjahr und eine im zweiten Halbjahr 2016).

3. Mitteilungsentscheidungen, Beschwerden und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 1 Satz 1 G 10 sind Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen. Die Mitteilung unterbleibt gemäß Satz 2 der Vorschrift, solange eine Gefährdung des Zwecks der Beschränkung nicht ausgeschlossen werden kann oder solange der Eintritt übergreifender Nachteile für das Wohl des Bundes oder eines Landes absehbar ist. Erfolgt die nach Satz 2 zurückgestellte Mitteilung nicht binnen zwölf Monaten nach Beendigung der Maßnahme, bedarf die weitere Zurückstellung der Zustimmung der G 10-Kommission. Die G 10-Kommission bestimmt die Dauer der weiteren Zurückstellung. Einer Mitteilung bedarf es nicht, wenn die G 10-Kommission einstimmig festgestellt hat, dass eine der Voraussetzungen in Satz 2 auch nach fünf Jahren seit Beendigung der Maßnahme noch vorliegt, sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft vorliegt und die Voraussetzungen für eine Löschung sowohl bei der erhebenden Stelle als auch beim Empfänger vorliegen.

Im Berichtszeitraum 2016 wurde im Rahmen von 94 Mitteilungsentscheidungen, bei denen es sich um 83 Fälle des BfV, zehn Fälle des BND und einen Fall des MAD handelte, zu insgesamt 519 aus der Überwachung ausgeschiedenen Personen und Institutionen (185 Haupt- und 334 Nebenbetroffene) geprüft, ob eine Mitteilung erfolgen kann.

Bei 139 Betroffenen (51 Hauptbetroffene, 88 Nebenbetroffene) wurde entschieden, diesen die Beschränkungsmaßnahme mitzuteilen (2015: 400 Betroffene, davon 165 Hauptbetroffene und 235 Nebenbetroffene).

Zu 347 Personen/Institutionen, von denen 116 Hauptbetroffene und 231 Nebenbetroffene waren, ergab die Prüfung, dass die in § 12 Absatz 1 G 10 genannten Voraussetzungen für eine Mitteilung noch nicht gegeben waren (2015: 1040 Betroffene, davon 566 Haupt- und 474 Nebenbetroffene). Die Mitteilungen wurden daher vorerst beziehungsweise weiterhin zurückgestellt. Gründe hierfür waren überwiegend, dass eine Wiederaufnahme der Maßnahme möglich war oder anderweitige nachrichtendienstliche Ermittlungen weiterhin erfolgten. Bei den gemäß § 3 Absatz 2 G 10 einbezogenen Nebenbetroffenen unterblieb die Mitteilung in erster Linie wegen des mutmaßlichen Fortbestandes der persönlichen Beziehungen zu den Hauptbetroffenen beziehungsweise zu anderen Personen aus deren Umfeld. Die G 10-Kommission entschied mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regelmäßig, dass spätestens nach zwei Jahren erneut überprüft werden sollte, ob eine Mitteilung erfolgen kann.

Bei 33 Betroffenen (18 Hauptbetroffene, 15 Nebenbetroffene) stellte die G 10-Kommission einstimmig fest, dass eine Mitteilung endgültig nicht erfolgt (2015: 188 Betroffene, davon 103 Hauptbetroffene, 85 Nebenbetroffene).

Gemäß § 13 G 10 ist gegen die Anordnung von Beschränkungsmaßnahmen nach § 3 G 10 und ihren Vollzug der Rechtsweg vor der Mitteilung an den Betroffenen nicht zulässig. Das bedeutet, dass ein Betroffener die Rechtmäßigkeit der Anordnung und der Durchführung der betreffenden Maßnahme erst gerichtlich überprüfen lassen kann, nachdem ihm die Maßnahme mitgeteilt wurde.

Im Berichtszeitraum waren im ersten Halbjahr 2016 zu insgesamt sechs durchgeführten Beschränkungsmaßnahmen Klageverfahren anhängig, vier Klageverfahren kamen hinzu. Im zweiten Halbjahr 2016 waren vier Klageverfahren anhängig.

Im Berichtszeitraum 2016 gingen bei der G 10-Kommission insgesamt 13 Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern im Sinne des § 15 Absatz 5 Satz 1 G 10 ein, die Eingriffe in ihr Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis durch einen Nachrichtendienst vermuteten. In allen Fällen konnte die G 10-Kommission feststellen, dass die Beschwerden unbegründet waren oder die Rechte der Beschwerdeführer aus Artikel 10 GG nicht verletzt worden waren.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

IV. Strategische Beschränkungen nach § 5 G 10

1. Allgemeine Voraussetzungen

Von strategischen Beschränkungen spricht man, wenn nicht der Brief-, Post- oder Fernmeldeverkehr einer bestimmten Person (Beschränkung im Einzelfall), sondern internationale Telekommunikationsbeziehungen, bei denen die Übertragung gebündelt erfolgt, nach Maßgabe einer gesetzlich festgelegten Maximalquote anteilig überwacht werden. Aus einer großen Menge verschiedenster Verbindungen werden mit Hilfe von Suchbegriffen einzelne erfasst und ausgewertet.

Solche Beschränkungen sind gemäß § 5 Absatz 1 Satz 3 G 10 nur zur Sammlung von Informationen über Sachverhalte zulässig, deren Kenntnis notwendig ist, um die Gefahr

1. eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik Deutschland,
2. der Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland,
3. der internationalen Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung,
4. der unbefugten gewerbs- oder bandenmäßig organisierten Verbringung von Betäubungsmitteln in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland,
5. der Beeinträchtigung der Geldwertstabilität im Euro-Währungsraum durch im Ausland begangene Geldfälschungen,
6. der international organisierten Geldwäsche in Fällen von erheblicher Bedeutung,
7. des gewerbsmäßig oder bandenmäßig organisierten Einschleusens von ausländischen Personen in das Gebiet der Europäischen Union in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland
   a) bei unmittelbarem Bezug zu den Gefahrenbereichen nach den Nummern 1 bis 3 oder
   b) in Fällen, in denen eine erhebliche Anzahl geschleuster Personen betroffen ist, insbesondere wenn durch die Art der Schleusung von einer Gefahr für ihr Leib oder Leben auszugehen ist, oder
   c) in Fällen von unmittelbarer oder mittelbarer Unterstützung oder Duldung durch ausländische öffentliche Stellen oder
8. des internationalen kriminellen, terroristischen oder staatlichen Angriffs mittels Schadprogrammen oder vergleichbaren schädlich wirkenden informationstechnischen Mitteln auf die Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit von IT-Systemen in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland

rechtzeitig zu erkennen und einer solchen Gefahr zu begegnen.

Gemäß § 5 Absatz 2 G 10 darf der BND hierfür nur Suchbegriffe verwenden, die zur Aufklärung von Sachverhalten über den in der Anordnung bezeichneten Gefahrenbereich bestimmt und geeignet sind. Es dürfen keine Suchbegriffe verwendet werden, die Identifizierungsmerkmale enthalten, die zu einer gezielten Erfassung bestimmter Telekommunikationsanschlüsse führen, oder den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen. Dies gilt nicht für Telekommunikationsanschlüsse im Ausland, sofern ausgeschlossen werden kann, dass Anschlüsse, deren Inhaber oder regelmäßige Nutzer deutsche Staatsangehörige sind, gezielt erfasst werden.

Für die Bestimmung der betroffenen Telekommunikationsbeziehungen durch das Bundesministerium des Innern ist gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 G 10 die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums erforderlich. Über die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Anordnung einschließlich der verwendeten Suchbegriffe entscheidet die G 10-Kommission.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Art und Umfang der Beschränkungsmaßnahmen

Mit Zustimmung der G 10-Kommission ordnete das Bundesministerium des Innern im Berichtszeitraum 2016 zu folgenden drei Gefahrenbereichen G 10-Maßnahmen an:

- Begehung internationaler terroristischer Anschläge mit unmittelbarem Bezug zur Bundesrepublik Deutschland („Internationaler Terrorismus“, § 5 Absatz 1 Satz 1 und 3 Nummer 2 G 10),
- internationale Verbreitung von Kriegswaffen im Sinne des Gesetzes über die Kontrolle von Kriegswaffen sowie des unerlaubten Außenwirtschaftsverkehrs mit Waren, Datenverarbeitungsprogrammen und Technologien in Fällen von erheblicher Bedeutung („Proliferation und Konventionelle Rüstung“, § 5 Absatz 1 Satz 1 und 3 Nummer 3 G 10) und
- internationale kriminelle, terroristische oder staatliche Angriffe mittels Schadprogrammen oder vergleichbaren schädlich wirkenden informationstechnischen Mitteln auf die Vertraulichkeit, Integrität oder Verfügbarkeit von IT-Systemen in Fällen von erheblicher Bedeutung mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland („Cyber“ gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 und 3 Nummer 8 G 10).

Im Gefahrenbereich „Internationaler Terrorismus“ waren 2016 im ersten Halbjahr 858 und im zweiten Halbjahr 1.449 Suchbegriffe angeordnet (2015: 858 im ersten Halbjahr und 904 im zweiten Halbjahr). Nach einer automatisierten Selektion anhand dieser Suchbegriffe und einer Prüfung auf Geeignetheit zur Aufklärung des Gefahrenbereichs stufte der BND 34 Telekommunikationsverkehre als nachrichtendienstlich relevant ein.

Im Gefahrenbereich „Proliferation und konventionelle Rüstung“ waren in der ersten Jahreshälfte 2016 179 und im zweiten Jahreshälfte 2016 200 Suchbegriffe angeordnet (2015: 271 im ersten Halbjahr und 239 im zweiten Halbjahr). Nach einer Relevanzprüfung qualifizierten sich 19 Telekommunikationsverkehre für eine weitere Bearbeitung im BND.

Im Gefahrenbereich „Cyber“ waren im ersten Halbjahr 2016 1.144 Suchbegriffe und im zweiten Halbjahr 2016 ebenfalls 1.144 Suchbegriffe angeordnet. Der auswertende Fachbereich stufte keine Telekommunikationsverkehre als nachrichtendienstlich relevant ein.

3. Mitteilungsentscheidungen und Klageverfahren

Gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 G 10 sind auch Beschränkungsmaßnahmen nach § 5 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, sofern die personenbezogenen Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden.

Im Berichtszeitraum wurden der G 10-Kommission 43 Mitteilungsangelegenheiten zu Erfassungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 G 10 aus dem Bereich „Internationaler Terrorismus“ zur Entscheidung vorgelegt. Die Kommission stimmte in fünf Fällen einer vorläufigen und in drei Fällen einer endgültigen Nichtmitteilung zu. In weiteren 35 Fällen wurde die G 10-Kommission über Verkehrsdatenerfassungen unterrichtet, bei denen die Gesprächspartner durch den BND abschließend nicht zu ermitteln waren.

Außerdem wurden der G 10-Kommission im Berichtszeitraum 2016 135 Mitteilungsfälle aus dem Gefahrenbereich „Illegale Schleusung“ zur Entscheidung vorgelegt. In vier Fällen stimmte die G 10-Kommission einer vorläufigen Nichtmitteilung zu. In 131 Fällen wurde die G 10-Kommission über Verkehrsdatenerfassungen unterrichtet, bei denen die Gesprächspartner durch den BND abschließend nicht zu ermitteln waren.

Außerdem wurde die G 10-Kommission in einem Fall gemäß § 15 Absatz 7 Satz 1 G 10 darüber unterrichtet, dass Daten ohne eine gültige G 10-Beschränkungsmaßnahme erfasst wurden und die G 10-Betroffenheit eines Teilnehmers erst im Nachgang festgestellt wurde. Der entsprechende Datensatz wurde nicht weiter bearbeitet.

Im Berichtszeitraum wurde von einem Telekommunikationsdienstleister am 6. Oktober 2016 Klage gegen den BND erhoben, mit dem Ziel feststellen zu lassen, ob die § 5 G 10 angeordneten Maßnahmen rechtmäßig sind.

Im Berichtszeitraum hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 14. Dezember 2016 eine mit Schriftsatz vom 30. Juni 2015 erhobene Klage von Reporter ohne Grenzen e. V. zur Durchführung der strategischen Fernmeldeaufklärung des BND im Jahr 2013 sowie auf Unterlassung der Speicherung und Nutzung von Verkehrsdaten des Klägers als teilweise unzulässig abgewiesen. Den Klageantrag auf Unterlassung einer künftigen Speicherung von Verkehrsdaten des Klägers trennte das Gericht ab.

Im Berichtszeitraum entscheid der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluss vom 20. September 2016, dass die G 10-Kommission im Organstreitverfahren nicht parteifähig ist (2 BvE 5/15). Sie sei weder oberstes Bundesorgan, noch durch das Grundgesetz oder durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages mit eigenen Rechten ausgestatteter Teil des Bundestages. Vorausgegangen war ein Antrag der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

G 10-Kommission beim Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 93 Absatz 1 Nummer 1 GG i. V. m. § 13 Nummer 5, den §§ 63 ff. des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Organstreitverfahren). Mit dem Antrag begehrte die G 10-Kommission die Feststellung der Verletzung verfassungsmäßiger Rechte durch die Bundesregierung wegen deren Weigerung der Herausgabe einer Liste von Suchbegriffen, die der BND aus übermittelten Selektoren der US-amerikanischen National Security Agency (NSA) ausgefiltert hatte.

V. Strategische Beschränkungen nach § 8 G 10

Gemäß § 8 Absatz 1 G 10 dürfen auf Antrag des BND Beschränkungen für internationale Telekommunikationsbeziehungen im Sinne des § 5 Absatz 1 Satz 1 G 10 auch angeordnet werden, wenn dies erforderlich ist, um eine im Einzelfall bestehende Gefahr für Leib oder Leben einer Person im Ausland rechtzeitig zu erkennen oder ihr zu begegnen und dadurch Belange der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar in besonderer Weise berührt sind. Die Regelung zielt vor allem auf das Freikommen von entführten deutschen Staatsangehörigen im Ausland ab.

Die jeweiligen Telekommunikationsbeziehungen werden von dem gemäß § 10 Absatz 1 G 10 zuständigen Bundesministerium des Innern mit Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums bestimmt. Die Zustimmung bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder. Die Bestimmung tritt spätestens nach zwei Monaten außer Kraft. Eine erneute Bestimmung ist zulässig, soweit ihre Voraussetzungen fortbestehen. Bei Gefahr im Verzug kann gemäß § 14 Absatz 2 G 10 das zuständige Bundesministerium die Bestimmungen nach den §§ 5 und 8 G 10 vorläufig treffen und das Parlamentarische Kontrollgremium durch seinen Vorsitzenden und dessen Stellvertreter vorläufig zustimmen. Die Zustimmung des Parlamentarischen Kontrollgremiums ist unverzüglich einzuholen. Die Bestimmung tritt außer Kraft, wenn die vorläufige Zustimmung nicht binnen drei Tagen und die Zustimmung nicht binnen zwei Wochen erfolgt.

Erteilt das Parlamentarische Kontrollgremium die Zustimmung, kann das Ministerium auf Antrag des BND innerhalb des vom Kontrollgremium genehmigten Rahmens die Beschränkung mit Hilfe bestimmter Suchbegriffe anordnen. Diese Anordnung muss von der G 10-Kommission genehmigt werden. Bei Gefahr im Verzug kann das Ministerium den Vollzug der Beschränkungsmaßnahme bereits vor der Unterrichtung der Kommission anordnen. Anordnungen, die die Kommission für unzulässig oder nicht notwendig erklärt, hat das zuständige Bundesministerium unverzüglich aufzuheben. In den Fällen des § 8 G 10 tritt diese Anordnung außer Kraft, wenn sie nicht binnen drei Tagen vom Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter bestätigt wird. Die Bestätigung der Kommission ist unverzüglich nachzuholen (§ 15 Absatz 6 Satz 7 und 8 G 10).

Der BND führte im ersten Halbjahr 2016 eine und im zweiten Halbjahr 2016 zwei Maßnahmen nach § 8 G 10 durch. Alle Maßnahmen betrafen Entführungen deutscher Staatsangehöriger im Ausland.

Gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 G 10 sind auch Beschränkungsmaßnahmen nach § 8 G 10 dem Betroffenen nach ihrer Einstellung mitzuteilen, sofern die personenbezogenen Daten nicht unverzüglich gelöscht wurden. Im Berichtszeitraum wurde der G 10-Kommission ein solcher Mitteilungsfall zur Entscheidung vorgelegt. In diesem Fall stimmte die Kommission einer endgültigen Nichtmitteilung zu.

VI. Übermittlungen nach § 7a und § 4 Absatz 4 G 10

Gemäß § 14 Absatz 1 Satz 2 G 10 erstreckt sich die Berichtspflicht des Parlamentarischen Kontrollgremiums gegenüber dem Deutschen Bundestag auch auf § 7a G 10, der Übermittlungen von durch Beschränkungen nach § 5 Absatz 1 Satz 3 Nummer 2, 3, 7 und 8 G 10 erhobenen personenbezogenen Daten durch den BND an die mit nachrichtendienstlichen Aufgaben betrauten ausländischen öffentlichen Stellen regelt.

Der BND übermittelte im Berichtszeitraum keine G 10-Meldungen an ausländische öffentliche Stellen.

Gemäß § 4 Absatz 4 G 10 dürfen Daten, die durch Beschränkungsmaßnahmen nach dem G 10 erhoben wurden nur übermittelt werden (1) zur Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten, wenn (a) tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestehen, dass jemand eine der in § 3 Absatz 1 und 1a G 10 genannten Straftaten plant oder begeht, (b) bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine sonstige in § 7 Absatz 4 Satz 1 G 10 genannte Straftat plant oder begeht, (2) zur Verfolgung von Straftaten, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine in Nummer 1 bezeichnete Straftat begeht oder begangen hat, oder (3) zur Vorbereitung und Durchführung eines Verfahrens nach Artikel 21 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes oder einer Maßnahme nach § 3 Absatz 1 Satz 1 des Vereinsgesetzes, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich sind.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im ersten Halbjahr 2016 wurden vom BfV insgesamt 432 G 10-Meldungen gemäß § 4 Absatz 4 G 10 an inländische Behörden innerhalb und außerhalb des Verfassungsschutzverbundes sowie an Nachrichtendienste 33 ausländischer Staaten übermittelt. Im zweiten Halbjahr 2016 handelte es sich um 542 G 10-Meldungen, die an inländische Behörden innerhalb und außerhalb des Verfassungsschutzverbundes und an Nachrichtendienste von 39 ausländischen Staaten übermittelt wurden. Der MAD übermittelte im ersten Halbjahr 2016 eine G 10-Meldung nach § 4 Absatz 4 G 10 ausschließlich an inländische Behörden und keine im zweiten Halbjahr 2016. Vom BND wurden im ersten Halbjahr 2016 lediglich eine G 10-Meldung und im zweiten Halbjahr 2016 drei G 10-Meldungen nach § 4 Absatz 4 G 10 ausschließlich an inländische Behörden übermittelt.

Berlin, 29. November 2017

Clemens Binninger
Vorsitzender

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.